IX kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 87)

z dnia 15 września 2021 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 87)

15 września 2021 r.

Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradująca pod przewodnictwem posła **Tomasza Ławniczaka (PiS)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli „Nadzór wojewodów nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego”.

W posiedzeniu udział wzięli: **Szymon Wróbel** zastępca dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, **Beata Ostrowska** p.o. dyrektor delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie wraz ze współpracownikami, **Jakub Mielczarek** dyrektor biura Związku Województw RP i **Grzegorz P. Kubalski** zastępca dyrektora biura Związku Powiatów Polskich.

W posiedzeniu wzięli udział pracownicy Kancelarii Sejmu: **Sławomir Jakubczyk**, **Agnieszka Jasińska**, **Jolanta Osiak** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Otwieram 87. posiedzenie komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Witam panie i panów posłów, witam też zaproszonych gości.

Ze spraw zupełnie proceduralnych – tak jak na sali sejmowej również i my umówmy się, że siedzimy w maseczkach, ale jak ktoś zabiera głos przed własnym mikrofonem, może maseczkę ściągnąć.

Szanowni państwo, spośród gości witam w szczególności przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli, panią dyrektor delegatury w Warszawie panią Beatę Ostrowską. Witam przedstawiciela Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, dyrektora Departamentu Administracji Publicznej pana Szymona Wróbla. Witam też przedstawicieli korporacji samorządowych, w szczególności pana Grzegorza Kubalskiego, zastępcę dyrektora biura Związku Powiatów Polskich, i pana Jakuba Mielczarka, dyrektora biura Związku Województw RP.

Na podstawie listy obecności stwierdzam kworum. Szanowni Państwo, porządek dzisiejszego posiedzenia obejmuje rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli „Nadzór wojewodów nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego”. Szanowni państwo, proszę przedstawiciela delegatury NIK o przedstawienie informacji o wynikach kontroli. Uprzejmie proszę, pani dyrektor.

Pełniąca obowiązki dyrektor delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie Beata Ostrowska:

Dzień dobry, Beata Ostrowska, pełniąca obowiązki dyrektora delegatury NIK w Warszawie. Delegatura NIK w Warszawie w 2019 r. przeprowadziła kontrolę nadzoru wojewodów nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Kontrola została przeprowadzona z własnej inicjatywy NIK i objęła sześć urzędów wojewódzkich. Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 i art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, w szczególności pod kątem legalności i rzetelności. Jeżeli pan przewodniczący pozwoli, o szczegółach i ustaleniach dokonanych w trakcie kontroli wypowie się pan wicedyrektor pełniący bezpośrednio nadzór nad kontrolą.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Oczywiście, proszę bardzo, nie ma żadnego problemu, to pani dyrektor będzie kierować.

Pełniąca obowiązki dyrektor delegatury NIK w Warszawie Beata Ostrowska:

Dziękuję bardzo. Proszę, panie dyrektorze.

Doradca ekonomiczny delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie Wojciech Wojciechowski:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, tak jak pani dyrektor wspomniała, kontrolę przeprowadziliśmy w 2019 r., znalazła się ona w planie pracy. Prowadziliśmy czynności kontrolne od czerwca do października 2019 r. W lutym do Sejmu została wysłana informacja o wynikach kontroli.

Zacznę od tego, dlaczego podjęliśmy tę kontrolę i zajęliśmy się tym zagadnieniem. Otóż w wyniku naszych kontroli, również przeprowadzonych w latach wcześniejszych, stwierdziliśmy, że wojewodowie niejednokrotnie nie kwestionowali legalność przekazywanych aktów prawa miejscowego przez jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności gminy, a akty te były dotknięte wadami prawnymi, nie zawsze też kierowali te akty do publikacji. To stwierdziliśmy m.in. w naszej kontroli delegatury z 2018 r. „Wykorzystanie nieruchomości gminnych na podstawie umów najmu dzierżawy i użyczenia", z tego co pamiętam, ta informacja też była prezentowana na posiedzeniu Komisji. Drugą kwestią, taką ogólną, są zasady stanowienia prawa miejscowego oraz sprawowania nadzoru. W szczególności przez wojewodów nie zostały one w wyczerpujący i jednoznaczny sposób uregulowane w przepisach prawa, na to się nakłada zróżnicowane orzecznictwo administracyjne. Wszystko to na pewno stanowi utrudnienie, jeśli chodzi o jednolitość postępowania, zarówno przy stanowieniu prawa, jak i przy sprawowaniu nadzoru. Kolejną kwestią, na którą zwróciliśmy uwagę, jest to, że rocznie do poszczególnych wojewodów wpływa kilka tysięcy aktów, część z nich, ok. 20–30% – są to akta prawa miejscowego. Zobaczyliśmy, że w różnym stopniu wojewodowie korzystają z instrumentów w postaci nadzoru czy wydawania rozstrzygnięć nadzorczych w relacji do liczby tych aktów wpływających, co mogłoby wskazywać, że w różny sposób poszczególni wojewodowie podchodzą do tego zagadnienia.

Co kontrolowaliśmy? Celem kontroli było ustalenie, czy wojewodowie prawidłowo realizowali zadania związane z wykonywaniem nadzoru nad stanowieniem prawa, a także czy wojewodowie realizowali obowiązek ogłaszania aktów prawa miejscowego, rozstrzygnięć nadzorczych oraz wyroków sądów, uwzględniając skargi na akta prawa miejscowego. Jak wiadomo, kompetencje komunikacyjne wojewody są odrębne od kompetencji nadzorczych, ale zajęliśmy się tym problemem właśnie ze względu na to, że jak wiadomo, akt prawa miejscowego jest aktem powszechnie obowiązującym na terenie działania danej jednostki samorządu. Wchodzi do obrotu prawnego w momencie, kiedy jest publikowany. Pani dyrektor wspomniała, że kontrole były przeprowadzone w sześciu urzędach wojewódzkich. Były to urzędy: kujawsko-pomorski, zachodniopomorski, lubelski, świętokrzyski, łódzki oraz śląski urząd wojewódzki. My jako delegatura przeprowadziliśmy wcześniej kontrolę rozpoznawczą u wojewody mazowieckiego. Okresem objętym kontrolą były lata 2017–2019, do pierwszego kwartału 2019 r. Już trochę czasu upłynęło od tych danych, tak że dane trochę się zmieniły na pewno, jeśli chodzi o te dwa lata od zakończenia kontroli.

Co do oceny ogólnej, wskażę na trzy takie generalne kwestie. Uznaliśmy w wyniku tej kontroli, że wojewodowie nie zawsze w sposób zgodny z prawem i rzetelny wywiązują się z obowiązku sprawowania nadzoru nad stanowieniem aktów prawa miejscowego. W szczególności zwróciliśmy uwagę na pewną niejednolitość ocen, jeśli chodzi o zgodność z prawem przede wszystkim uchwał podejmowanych przez organy samorządu, zwłaszcza gmin, regulujących tę samą sferę działalności. Jednym słowem, chodzi o to, że w podobnych czy analogicznych przypadkach czasami wojewoda nie stwierdzał nieważności danego aktu prawa miejscowego, a czasami w analogicznych sytuacjach przy nawet tożsamych postanowieniach uchwały stwierdzał, że ta uchwała jest niezgodna z prawem, na przykład przekracza upoważnienie ustawowe, na podstawie którego m. in. została wydana. Taką sytuację stwierdziliśmy w ponad 40% przebadanych uchwał.

Oczywiście wybranych, bo my badaliśmy generalnie uchwały z trzech obszarów, a więc chodziło o uchwały w zakresie gospodarowania nieruchomościami, utrzymania czystości i porządku oraz zbiorowego zaopatrzenia w wodę.

Drugą kwestią, na którą zwróciliśmy uwagę, jest odstępowanie od wydawania rozstrzygnięć nadzorczych w przypadku zobowiązania się jednostek samorządu terytorialnego do dokonania zmiany lub uchylenia wadliwego aktu, co w istocie oznaczałoby zrzeczenie się przez wojewodę kompetencji nadzorczych. Tłumaczono to różnie, także z racjonalnym podejściem do tej kwestii. Natomiast my wskazywaliśmy przede wszystkim na kwestię tego rodzaju, że rozstrzygnięcia nadzorcze czy postępowanie nadzorcze jest realizowane w okresie 30 dni. Wojewoda może w tym nieprzekraczalnym okresie wydać rozstrzygnięcie nadzorcze. W momencie kiedy zrzeka się tej kompetencji, cały czas akt prawa miejscowego funkcjonuje w obrocie. Kiedy wojewoda wydaje rozstrzygnięcie nadzorcze, akt prawny praktycznie jest nieważny od jego uchwalenia. Natomiast jeśli tę sferę zostawimy jednostkom samorządu terytorialnego – akt ten pozostaje do momentu uchylenia bądź zmiany w obrocie. Przyjrzeliśmy się, że szereg aktów prawnych czy część aktów prawnych jest również zaskarżona przez właściwe, uprawnione podmioty do sądu. To wskazuje na to, że czasami ten filtr wojewodów, jeśli chodzi o nadzór nad stanowieniem prawa, nie jest do końca szczelny. Na przykład jeśli chodzi o Łódzki Urząd Wojewódzki, w okresie objętym kontrolą do WSA w Łodzi skierowano 110 skarg, z czego sąd orzekł o niezgodności z prawem w części lub całości uchwały w odniesieniu do 43 aktów.

Kwestią trzecią, na którą chciałbym zwrócić uwagę, jest, że w trzech urzędach wojewódzkich uchwały rady gminy ogłaszano dopiero po uprzedniej ich kontroli w trybie nadzorczym, co naruszało ustawowy wymóg niezwłocznego ogłaszania aktów normatywnych. Również w tych trzech województwach wojewodowie uzależniali publikację aktów od wyników tego postępowania, co naruszało przepisy ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, która jednoznacznie stanowi, że akt prawny powinien być ogłaszany niezwłocznie. Postępowanie nadzorcze jest, jak wspomniałem, postępowaniem niezależnym od kwestii ogłaszania aktów, tak że ten zabieg był w naszej ocenie niezgodny z prawem.

Inną kwestią, którą stwierdziliśmy w trakcie kontroli, jest niejednolity tryb prowadzenia postępowań nadzorczych. W regulacjach, umownie: w ustawach samorządowych, czyli ustawie o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa, w sposób bardzo ogólny określono zasady prowadzenia postępowań i w zasadzie odesłano do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a., co jak stwierdziliśmy, skutkowało pewną dowolnością czy uznaniowością (o, może lepiej) stosowania przez wojewodów przepisów k.p.a. W zależności od tego, w jakim województwie była prowadzona kontrola i działalność jakiego wojewody kontrolowaliśmy – ta sytuacja była zróżnicowana. Czasami zawiadomiono jednostki o wszczęciu postępowania, czasami nie, czasami wydawano formalnie decyzję, na przykład o umorzeniu postępowania, niekiedy tego nie robiono, więc tutaj była pełna dowolność, jeśli chodzi o różnicę w interpretacji przepisów dotyczących właśnie tego postępowania.

Przechodząc do samej publikacji aktów prawa miejscowego w tych sześciu urzędach wojewódzkich, we wszystkich stwierdziliśmy występowanie przypadków – było ich łącznie 170 – niepublikowania w wojewódzkich dziennikach urzędowych aktów prawa miejscowego z uwagi na ich nieprzekazanie przez te jednostki w wersji elektronicznej. Było to pewne zaskoczenie dla nas, że publikacja czy proces przekazywania do publikacji aktów prawa miejscowego jest zupełnie niezależnym nurtem i wojewodowie rzeczywiście wskazywali, że oni nie mają instrumentów w ramach swoich uprawnień nadzorczych sprawdzania jeszcze kwestii ogłaszania aktów. Stwierdziliśmy na przykład, że akt przekazany do publikacji był inny niż akt, który był objęty nadzorem. Ta działalność związana z zaistnieniem aktu w obrocie prawnym, ta sfera działalności czy ten nurt, tak jak powiedziałem, nie był sprawdzany, nie był korelowany z tym trybem zasadniczym sprawowania nadzoru. Również stwierdziliśmy przypadki w pięciu skontrolowanych urzędach wojewódzkich, że wojewodowie nie publikowali rozstrzygnięć nadzorczych. Od 2009 r. ten obowiązek, po nowelizacji ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych,

jest już wprost wpisany do ustawy, wcześniej tak nie było. Ta sytuacja dotyczyła 63 rozstrzygnięć, które nie zostały opublikowane.

Chciałbym powiedzieć jeszcze, już na koniec, że kwestia sprawowania nadzoru nad aktami prawa miejscowego czy w ogóle nad aktami ustanowionymi przez jednostki samorządu terytorialnego jest na pewno dużym obciążeniem i dużym wyzwaniem dla pracowników urzędów wojewódzkich, dla wojewody, bo jest to ogromna skala. W tych latach objętych kontrolą, czyli dwa lata i jeden kwartał, w tych urzędach, które kontrolowaliśmy, było ponad 157 tys. uchwał i zarządzeń. Tak jak wspomniałem, część z nich, 28%, są to akty prawa miejscowego, natomiast wszystkie te akty trzeba objąć nadzorem, więc jest to duże wyzwanie. Było to zróżnicowane, jeśli chodzi o organizację pracy, bo zaangażowaniu pracowników też się przyglądaliśmy i opisaliśmy to w wynikach kontroli, formułując stosowne wnioski pokontrolne. Wszystko to jest zawarte w informacji o wynikach kontroli.

Pozytywnie oceniliśmy działania wojewodów we wspieraniu jednostek samorządu terytorialnego. Na przykład przekazywanie pism z wykładnią przepisów prawa w sytuacjach, gdy wojewodowie stwierdzali powtarzające się błędy, jeśli chodzi o organ samorządu terytorialnego, które skutkowały później stwierdzeniem nieważności uchwały – przede wszystkim w takich, bo wojewodowie również mogą stwierdzać nieistotne naruszenie prawa, które nie eliminuje danego aktu z obrotu, ale zwłaszcza chodzi o stwierdzenie nieważności uchwały, bo jest tam konkretny skutek. Również tutaj pozytywnie oceniliśmy aktywność wojewodów, jeśli chodzi o szkolenia dla samorządów terytorialnych.

Wnioski, jakie zawarliśmy w informacji, jeśli chodzi o wojewodów, zmierzały do podjęcia działań organizacyjnych mających właśnie na celu zapewnienie terminowej, prawidłowej realizacji zadań dotyczących nadzoru nad stanowieniem prawa, zapewnienie niezbędnych warunków organizacyjnych i zasobów kadrowych potrzebnych do właściwej realizacji tego zadania oraz – zwłaszcza to jest istotne – skutecznego systemu wprowadzenia, wdrażania systemu nadzoru nad stanowieniem prawa. W szczególności w aspekcie jednolitości prezentowanego poglądu na to, czy dany akt prawny jest dotknięty wadą, czy nie. Uznaliśmy, że ze względu na to zróżnicowanie w orzecznictwie może być to problem. Natomiast dany wojewoda, który sprawuje nadzór w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego z obszaru swojego działania, powinien zachować maksimum konsekwencji, bo to jest zasada zaufania obywatela do prawa stanowionego przez organy administracji. Chodzi tutaj o zasadę pewności prawa, co wiąże się z rozumieniem przesłanek działania organów oraz przewidywanych konsekwencji tychże działań.

W wyniku kontroli sformułowaliśmy wnioski do prezesa Rady Ministrów o rozważenie odrębnego uregulowania zasad postępowania nadzorczego, które zastąpiłoby lub uzupełniło normy ustaw samorządowych, na przykład o taksatywne wyliczenie przepisów k.p.a. mających zastosowanie w tym postępowaniu, oczywiście rozumiem przez to jakąś inicjatywę ustawodawczą. Również o doprecyzowanie postanowień art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych – o wskazanie, że publikacji podlegają tylko rozstrzygnięcia prawomocne, lub rozszerzenie wskazanego w tym przepisie katalogu aktów i orzeczeń podlegających obowiązkowi publikacji w wojewódzkich dziennikach urzędowych o wyroki sądów uwzględniające skargi na ogłoszone rozstrzygnięcia. W wyniku kontroli stwierdziliśmy, że tutaj też były wątpliwości, w jakim zakresie publikować rozstrzygnięcia – czy tylko sentencje, czy też uzasadnienia, również dotyczyło to skarg.

Muszę powiedzieć, że przyjęliśmy z pewnym zadowoleniem propozycję Komisji Finansów Publicznych, gdy pracowaliśmy nad planem pracy NIK na ten rok, gdyż Komisja Finansów zainteresowała się, być może na kanwie tej kontroli, problematyką nadzoru nad aktami prawa miejscowego sprawowanego przez regionalne izby obrachunkowe, oczywiście chodzi o akty prawa miejscowego w zakresie spraw finansowych. NIK przyjął ten temat do realizacji i w tej chwili trwa kontrola do końca listopada. Czynności kontrolne będą trwały w ośmiu urzędach regionalnych izb obrachunkowych, gdzie badamy tę problematykę. W przyszłym roku, myślę, że pod koniec pierwszego kwartału, przekażemy do Sejmu informację o wynikach tej kontroli.

W bardzo dużym skrócie, panie przewodniczący, to tyle.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Wszystko ze strony NIK. Szanowni państwo, otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Ze strony posłów nie widzę. Ze strony gości? Również nie. W związku z tym, szanowni państwo, zamykam dyskusję.

I zamykam posiedzenie. Jednocześnie informuję, że protokół posiedzenia z załączonym pełnym zapisem jego przebiegu będzie do wglądu w sekretariacie Komisji. Bardzo dziękuję za udział w posiedzeniu.